

**KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN
RAKYAT DALAM HIERARKI PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN
(Studi Terhadap UU No. 12 Tahun 2011)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (STRATA-1) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**

Oleh :

SULISMIATI

No. Mahasiswa : 08.410.051
Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA
2012**

HALAMAN MOTTO

“Jangan Takut,, Sesungguhnya Kamulah

Yang Paling Unggul”

(QS. Thaha:45)

Keindahan surga yang belum pernah dilihat mata didengar telinga terbentuk hati adalah khabar yang gembira bagi orang-orang yang beriman, ujian seberat apapun terasa ringan, janji surga adalah pelipur lara, penyejuk hati, janji Allah adalah pasti bagi orang yang beriman.

(Mahfudzot)

Ilmu tanpa amal bagaikan pohon tanpa buah

Didalam setiap kesuksesan pasti terdapat kemudahan

HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini dipersembahkan Kepada:

Kedua Orang Tuaku tersayang,
Dan Adikku yang selalu menyemangatiku,
Keluarga Besar di Kediri,
Beserta Keluarga Bp. H. Ahmad Variyanto.



KATA PENGANTAR

Sepenuh hati melimpahkan segala rasa syukur ke haribaan Allah SWT bersamaan dengan terselesaikannya skripsi ini. Takkan pernah lupa untuk mengucapkan shalawat serta salam yang selalu tercurah limpahkan kepada Nabi Muhammad SAW.

Penyelesaian skripsi ini merupakan hasil dari serangkaian perjuangan penulis yang tidak luput dari bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuk. Oleh karenanya, tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terima kasih kepada semua pihak, secara khusus penulis mempersembahkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia, Prof. Dr. Edy Suandi Hamid, M. Ec.
2. Dekan Fakultas Hukum, Dr. H. Rusli Muhammad, SH., MH.
3. Dosen Pembimbing Skripsi, Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum, yang telah banyak memberikan inspirasi dan dukungan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
4. Seluruh Dosen Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmunya kepada penulis.
5. Kedua orang tua, Ayahanda Yaudi dan Ibunda Sukini yang tidak pernah putus mendoakan dan mendukung penulis untuk selalu bekerja keras dan mencapai kesuksesan.
6. Adikku Agustina dan Masku Ari Prastiyanto terimakasih atas doa dan penyemangat yang kalian berikan selama ini.

7. Sahabat tersayang, Suli, Nurul, Chida, Ika, Sulis atas kebersamaannya selama ini dan segala dukungan serta hiburan yang diberikan kepada penulis.
8. Teman-teman Kelas A Angkatan 2008, Anggit, Yetty, Dheny, Risma, Veny dan Lilik yang telah memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
9. Anak-anak Kost Pink, Ari, Lisa, Mbak Yori, Cita, Lyla, Risty, Vita, Heny, dan Oce yang selalu memberikan semangat dan kenyamanan kepada penulis disaat sedih maupun senang.
10. Teman-teman KKN unit 27 Angkatan 49 Peduli Merapi, Ica, Enal, Jordan, Eka, Nely, Endah, Rio, Rendika, Vendra dan Mas Radius terimakasih atas kerjasama dan dukungannya.
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu oleh penulis.

Tiada kata yang lebih tepat untuk mewakili perasaan penulis atas bantuan yang sudah diberikan oleh pihak-pihak tersebut kecuali terima kasih yang sedalam-dalamnya. Tidak ada maksud lebih mengutamakan pihak tertentu dengan membuat urutan nomor diatas. Namun yang jelas, sekecil apapun bantuan yang diberikan kepada penulis, itu semua sangat berarti. Semoga Allah membalas segala kebaikan kalian yang telah diberikan kepada penulis. Amin.

Yogyakarta, 29 Januari 2012

Sulismiati

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	
Lembar Pengesahan.....	i
Halaman Motto.....	ii
Halaman Persembahan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Daftar Isi.....	vi
Abstrak.....	viii
BAB I Pendahuluan.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Tinjauan Pustaka.....	8
E. Metode Penelitian.....	21
1. Objek Penelitian.....	21
2. Bahan Penelitian.....	21
3. Tehnik Pengumpulan data.....	22
4. Metode Pendekatan.....	22
5. Analisis Data.....	22
BAB II Tinjauan Umum Tentang Negara Hukum, Heirarki	
Norma Hukum & Hierarki Perundang-	
Undangan Indonesia.....	23
A. Konsep Negara Hukum.....	23

	1. Pengertian Negara Hukum.....	23
	2. Sejarah Timbulnya Negara Hukum.....	24
	3. Type Negara Hukum.....	25
	4. Prinsip Negara Hukum Indonesia.....	29
	B. Hierarki Norma Hukum	31
	1. Hakikat Norma Hukum.....	31
	2. Beberapa bentuk Norma Hukum.....	34
	C. Hierarki Perundang-undangan di Indonesia.....	35
	1. MPR No. XX/MPRS/1966.....	35
	2. MPR No. III/MPR/2000.....	36
	3. Undang-undang No. 10 Tahun 2004.....	38
	4. Undang-undang No. 12 Tahun 2011.....	40
BAB III	Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki	
	Peraturan Perundang-undangan Menurut UU	
	No. 12 Tahun 2011.....	45
	A. Deskripsi undang-undang No. 12 tahun 2011.....	45
	B. Kedudukan TAP MPR dalam	
	UU No. 12 Tahun 2011.....	48
BAB IV	PENUTUP.....	64
	A. Kesimpulan.....	64
	B. Saran.....	65

Daftar Pustaka

ABSTRAK

Paska amandemen Undang-undang Dasar 1945 menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga tinggi negara, dan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Sejak tahun 1960 MPR menerbitkan berbagai produk hukum berupa TAP MPR, kemudian berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum, maka dilakukan peninjauan berdasarkan perubahan UUD 1945 dan MPR tidak berwenang menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) hanya bersifat penetapan (*beshicking*). Dalam rangka penataan kembali sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan maka di keluarkanlah UU No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam undang-undang tersebut Ketetapan MPR tidak lagi masuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan. Berlakunya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang memasukkan kembali Tap MPR kedalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Kedudukan TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan belum jelas karena Lembaga MPR bukanlah Lembaga tertinggi negara yang berwenang untuk membuat sebuah peraturan yang bersifat *Regeling* (mengatur).

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan (*library research*), sedangkan sumber data yang digunakan adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

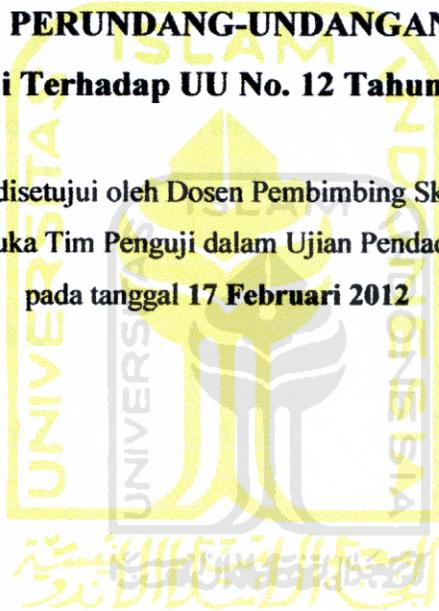
Kesimpulan dari penelitian ini adalah Pertama, Sejak berlakunya Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tap MPR telah kembali masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, masuknya TAP MPR kedalam hierarki tidak sesuai karena MPR bukan menjadi lembaga tertinggi negara. Berdasarkan analisis diatas, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah Dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1) huruf b dijelaskan bahwa yang di maksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

**KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN
RAKYAT DALAM HIERARKI PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN
(Studi Terhadap UU No. 12 Tahun 2011)**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan
ke muka Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal **17 Februari 2012**



Yogyakarta, 27 Januari 2012
Dosen Pembimbing Skripsi

(Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.)

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrohman nirrohimi

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : SULISMIATI

No. Mhs : 08.410.051

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul :

KEDUDUDKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM

HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANG (Studi Terhadap UU No. 12 Tahun 2001)

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinal), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian, Surat Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

pada tanggal : _____

oleh : Sulismiati
 Nama Terang Ybs



Sulismiati
 Nama Terang Ybs

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

SKRIPSI

KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (Studi Terhadap UU No. 12 Tahun 2011)

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal 17 Februari 2012 dan dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 17 Februari 2012

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.
2. Anggota : Dr. Drs. Montoha, SH., M.Ag.
3. Anggota : Drs. Agus Triyanta, MA. MH., Ph.D.

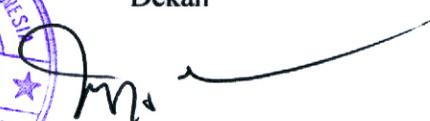
Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan




Dr. H. Rusli Muhammad, SH., M.H.
NIP. 195406121984031001

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada tahun 1960 MPRS telah menerbitkan berbagai produk hukum yang salah satunya adalah berupa Ketetapan MPRS, MPR menurut UUD 1945 mempunyai berbagai wewenang untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan hukum seperti menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden serta mengubah UUD 1945, keputusan-keputusan hukum ini harus diberi bentuk hukum tertentu. Keputusan hukum MPR antara lain diberi nama ketetapan, hal ini mungkin didasarkan pada bunyi pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) yang menyebutkan : “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan UUD dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”, karena “menetapkan” maka bentuknya diberi nama Ketetapan. Kedua, Dasar kedua bagi bentuk hukum ketetapan MPR adalah praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.¹ Dalam rangka penataan kembali bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan dengan maksud mengadakan pemurnian terhadap pelaksanaan UUD 1945 maka pada tahun 1966 di keluarkan Ketetapan

¹ Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Cetakan pertama. FH UII Press. Yogyakarta. 2007, Hlm. 170

MPR No. XIX/MPRS/1966 tentang peninjauan kembali produk-produk Legislatif Negara.²

Amandemen Undang-undang Dasar 1945 menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, tetapi hanya berperan sebagai lembaga negara utama atau prima. Ketentuan pasal 1 ayat 2 Undang-undang dasar 1945 (amandemen) menyebutkan, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", sedangkan pada perubahan pasal 1 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 menyebutkan; "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".³

Kehadiran Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 merupakan usaha dari Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara sebagai lembaga tertinggi negara dalam menangani masalah tertib hukum di Negara Republik Indonesia yang secara tidak langsung mengatur pula mengenai tata susunan norma hukum dan sekaligus menjadikannya sebagai dasar dalam kebijaksanaan pengembangan perundang-undangan Negara Republik Indonesia selanjutnya.⁴

² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 309

³ Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi & Negara Demokrasi Paham Kostitusionalisme Demokrasi Pasca Amandemen UUD 1945*. SETARA Press, Malang, 2010, Hlm. 129

⁴ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta. 1996, Hlm. 48

Kemudian pada awal paska Orde Baru dilakukan sistematisasi hierarki hukum dilakukan oleh ketetapan MPR-RI No. III/MPR/2000, Ketetapan MPR menempati urutan kedua setelah Undang-Undang Dasar 1945 dalam hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan dan menjadi sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan yang berada dibawah Ketetapan MPR. Masalah konstitusionalitas Ketetapan MPR diantara ahli hukum tata negara menimbulkan perbedaan pendapat, ada yang mengatakan bahwa Ketetapan MPR adalah inkonstitusional beralasan bahwa Ketetapan MPR tidak diatur dalam UUD 1945 sehingga Harun Al-Rasyid menyebut Tap MPR sebagai barang haram.⁵ Ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tidak sepenuhnya diikuti oleh Pemerintah.⁶

Berdasarkan Ketetapan MPR No. I /MPR/2003 huruf b, c dan d tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR/S RI tahun 1960 sampai dengan 2002 dinyatakan bahwa dengan adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia telah menyebabkan terjadinya perubahan struktur kelembagaan negara yang berdampak pada perubahan kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada. Perubahan tersebut telah mempengaruhi aturan-aturan yang berlaku menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan mengakibatkan perlunya dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan

⁵ Riri Nazriah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum . . . Op. Cit.*, Hlm. 294

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan . . . Op. Cit.*, Hlm. 311

MPR(S). Dari hasil peninjauan Ketetapan-ketetapan MPR/S wewenang yang dimiliki oleh MPR setelah adanya perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi berwenang menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) oleh sebab itu, ketetapan MPR tidak dapat lagi dijadikan sebagai sumber hukum dan harus dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan.

Bergulirnya reformasi yang menghasilkan perubahan konstitusi telah mendorong para pengambil keputusan untuk tidak menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga tertinggi. Setelah reformasi, MPR menjadi lembaga negara yang sejajar kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya, bukan lagi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Perubahan Undang-Undang Dasar telah mendorong penataan ulang posisi lembaga-lembaga negara terutama mengubah kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR yang dianggap tidak selaras dengan pelaksanaan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat sehingga sistem ketatanegaraan dapat berjalan optimal.

Dalam rangka penataan kembali sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan RI telah dikeluarkan UU No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Undang-Undang tersebut tidak lagi menempatkan Ketetapan MPR/S sebagai sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan.⁷

⁷ Ibid. Hlm 297

Setelah pelaksanaan pemilu 2004, penyelenggaraan Negara Republik Indonesia akan mengalami perubahan yang mendasar, hal tersebut akan terlihat dalam pelaksanaan fungsi dan wewenang dari berbagai lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang dilaksanakan sesuai dengan perubahan UUD 1945. Status hukum Ketetapan MPR setelah pemilu tahun 2004 sangat erat kaitannya dengan materi muatan yang terkandung dalam setiap Ketetapan MPR. Dikeluarkannya UU No. 10 tahun 2004 merupakan upaya penyempurnaan dalam rangka penataan kembali sumber tertib hukum dan bentuk-bentuk serta tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia masa yang akan datang.⁸ Adanya perbedaan yang tegas antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Perbedaan ini tidak identik dengan perbedaan antara *legislative act versus executive act*.⁹

Dimasa transisi, menurut Mahfud MD keberadaan Ketetapan MPR/S tetap dipertahankan supaya tidak menyebabkan terjadinya kekosongan hukum yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Pernyataan tersebut adalah benar karena fenomena yang biasa muncul pada masa transisi adalah gejala euforia politik masyarakat, yang nyaris tidak terkendali, menemukan pintu kebebasan setelah sekian lama terkunci di dalam penjara kediktatoran rezim otoriter. Dalam kondisi demikian akan mudah menimbulkan anomali-anomali hukum, yaitu tatanan hukum lama

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia, Konstitusi . . . Op. Cit.*, Hlm. 314

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang, Sinar Grafika, Jakarta*, 2010, Hlm. 30

sudah tidak sesuai dengan perkembangan tuntutan perubahan, sedangkan sebaliknya tatanan hukum baru belum sepenuhnya terbentuk secara kokoh. Apalagi konfigurasi hukum yang tidak demokratis selama orde baru itulah yang kita warisi di masa pemerintahan transisi saat ini.¹⁰

Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga bikameral yang merupakan salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelum Reformasi, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan terdapat dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 Pasal 7.¹¹ TAP MPR dimasukkan kembali kedalam hierarki peraturan perundang-undangan, Walaupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain mengenai: asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, perencanaan hingga pengundangan peraturan perundang-undangan, tetapi seiring dengan perkembangan politik hukum di Indonesia, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sering menemui benturan dengan undang-undang lain dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan paradigma hukum pembentukan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan latar belakang pemikiran di atas, Undang-Undang Nomor 10

¹⁰ Riri Nazriah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum . . . Op. Cit.*, Hlm. 306

¹¹ Lihat *Pasal 7 Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dilakukan penggantian.

Menteri Hukum dan HAM Patrialis Akbar menjelaskan, di masukkannya TAP MPR dalam jenis peraturan perundangan adalah konsekuensi hukum dari masih adanya beberapa TAP MPR yang masih berlaku hingga saat ini, karenanya kalau TAP MPR tidak dimasukkan keberlakuan TAP MPR menjadi bermasalah. Meskipun TAP MPR dimasukkan dalam jenis peraturan perundang-undangan Patrialis Akbar mengatakan 'tidak berarti MPR kedepan bisa menerbitkan produk hukum yang bersifatnya mengatur dan bersifat internal.'¹²

B. RUMUSAN MASALAH

Berkaitan dengan uraian diatas terdapat permasalahan yang menjadi pertanyaan, yaitu, bagaimana kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2011?

C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 12 tahun 2011.

¹² <http://beritaNusantara.com/> Risalah TAP MPR kembali masuk Peraturan Perundang-undangan. Diakses pada tanggal 5 Oktober 2011.

D. TINJAUAN PUSTAKA

Sumber-sumber hukum tata negara tidak terlepas dari pengertian sumber hukum menurut pandangan ilmu hukum pada umumnya. Sumber hukum tata negara mencakup sumber hukum dalam arti materiil dan sumber hukum dalam arti formal.

Sumber hukum materiil tata negara adalah sumber yang menentukan isi kaidah hukum tata negara. Sumber hukum yang termasuk dalam arti materiil ini diantaranya:

1. Dasar dan pandangan hidup bernegara
2. Kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara.

Sumber hukum dalam arti formal terdiri dari:

1. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan
2. Hukum adat ketatanegaraan
3. Hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau konvensi ketatanegaraan
4. Yurisprudensi ketatanegaraan
5. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan
6. Doktrin ketatanegaraan

Hukum perundang-undangan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Disebut hukum perundang-undangan karena dibuat atau dibentuk dan diterapkan oleh badan yang menjalankan fungsi

perundang-undangan (*legislator*). Segala bentuk hukum tertulis, baik yang merupakan undang-undang dalam arti formal maupun undang-undang dalam arti materil, tercakup dalam istilah ketentuan perundang-undangan. Istilah cakupan ini meliputi baik produk hukum tertulis tingkat nasional maupun produk hukum tertulis yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Hukum adat merupakan hukum asli bangsa Indonesia yang tidak tertulis, namun tumbuh dan di pertahankan dalam persekutuan masyarakat hukum adat. Diakui sebagai salah satu bentuk hukum yang berlaku, mengikat bukan saja pada anggota persekutuan masyarakat, melainkan mengikat pula pada peradilan atau administrasi negara yang bertugas menerapkannya dalam situasi konkret. Hukum adat ketatanegaraan adalah hukum asli bangsa Indonesia di bidang ketatanegaraan adat.

Konvensi atau (hukum) kebiasaan ketatanegaraan adalah (hukum) yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan, dan menghidupkan (mendinamisasi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan. Yurisprudensi yaitu kumpulan keputusan-keputusan pengadilan mengenai persoalan ketatanegaraan yang setelah disusun secara teratur memberikan kesimpulan tentang adanya ketentuan-ketentuan hukum tertentu yang ditemukan atau dikembangkan oleh badan-badan pengadilan.

Traktat atau perjanjian internasional adalah persetujuan yang diadakan oleh Indonesia dengan negara-negara lain, dimana Indonesia

telah mengikat diri untuk menerima hak-hak dan kewajiban yang timbul dari perjanjian yang diadakannya itu. Doktrin ketatanegaraan adalah ajaran-ajaran tentang hukum tata negara yang ditemukan dan dikembangkan di dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran seksama berdasarkan logika formal yang berlaku.¹³

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum,¹⁴ peraturan perundang-undangan dalam arti khusus adalah keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk Undang-Undang kebawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatnya masing-masing.¹⁵

Didalam ketentuan Bab II Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas-asas Peraturan Perundang-undangan dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni *pertama*; asas yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan

¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, Hlm. 32-36

¹⁴ Lihat *Pasal 1 Undang-undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan . . . Op. Cit.*, Hlm. 326

dan, *kedua*; asas yang berkaitan dengan materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Asas yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat dalam ketentuan pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal ini menegaskan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi:

1. Kejelasan tujuan, maksudnya adalah setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Kesatuan antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan, artinya setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas didalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, artinya setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan, artinya setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology.
7. Keterbukaan, artinya dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.

Sedangkan asas yang berkaitan dengan materi muatan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan dalam ketentuan pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni:

- a. Asas pengayoman
- b. Asas kemanusiaan
- c. Asas kebangsaan
- d. Asas kekeluargaan
- e. Asas kesusantaraan
- f. Asas bhineka Tunggal Ika
- g. Asas keadilan
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum

j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.¹⁶

Hierarki adalah peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam kaitannya dengan norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹⁷

Dalam pasal 7 ayat (5) Undang-undang No. 10 tahun 2004 hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁸ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan majelis permusyawaratan rakyat sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang

¹⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, Hlm. 78-81

¹⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu . . . Op. Cit.*, Hlm. 25

¹⁸ Lihat pasal 7 ayat 5 Undang-undang No 10 tahun 2004

majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁹ Ketetapan MPRS menugaskan pemerintah untuk bersama-sama dengan DPR melaksanakan peninjauan kembali produk-produk legislatif baik yang berbentuk penetapan presiden, Undang-undang ataupun peraturan pemerintah pengganti undang-undang.²⁰

Sistem pemerintahan negara Republik Indonesia seperti yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945, mencerminkan kehidupan ketatanegaraan yang khas Indonesia didalam Undang-Undang Dasar 1945 di tegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai manadataris.²¹

Negara Republik Indonesia didirikan diatas dasar teori bernegara Indonesia yang tumbuh dari kehidupan kemasyarakatan dan kenegaraan bangsa Indonesia sendiri, sesuai dengan undang-undang dasar 1945 Indonesia adalah suatu negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dengan pengertian bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari Negara berdasarkan hukum pada umumnya (*genus begrip*), namun disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, dengan menggunakan ukuran baik pandangan hidup maupun pandangan bernegara bangsa Indonesia.²²

Menurut batang tubuh UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memegang kedaulatan negara, melainkan melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat, ada perbedaan yang sangat mendasar

¹⁹ *Ketetapan MPR No. III Tahun 2000*

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia, Op. Cit.*, Hlm. 309.

²¹ Maria Farida Indrati Soeprapto. Ilmu . . . Op. Cit. Hlm 70

²² *Ibid.* Hlm 57

antara paham kedaulatan negara dan paham kedaulatan rakyat, paham kedaulatan negara mengkonstruksikan negara mempunyai kehendak sendiri terlepas dari kehendak rakyat. Kehendak sendiri negara adalah tertinggi (berdaulat) dan rakyat tunduk pada kehendak negara. Paham kedaulatan negara menuju pada sistem negara totaliter (semua harus tunduk secara total kepada negara) bukan menuju sistem negara berkedaulatan rakyat (demokrasi). Selanjutnya dapat pula di sebutkan MPR tidak memegang kedaulatan melainkan sekedar melakukan, kedaulatan tetap di tangan rakyat.²³

Kedudukan konstitusional majelis permusyawaratan rakyat mengalami perubahan yang sangat mendasar, MPR bukan lagi dan tidak dapat lagi disebut sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan badan legislatif yang terdiri atas dua kamar parlemen yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, yang keduanya secara bersama-sama disebut sebagai MPR yang kedudukannya sederajat dengan Presiden dan Mahkamah Agung. Karena kedudukan MPR menurut ketentuan baru UUD 1945 pasca amandemen sudah mengalami perubahan mendasar yaitu tidak lagi mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*).²⁴

Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga legislatif bikameral yang merupakan salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem

²³ Bagir Manan, *Teori dan politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. 24

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan . . . Op. Cit.*, Hlm. 338.

ketatanegaraan Indonesia. Sebelum Reformasi, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Perubahan peran dan posisi sudah barang tentu akan berimplikasi pada kompetensi dari MPR, dimana sebelumnya MPR memiliki kewenangan untuk memilih presiden, dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, tetapi pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 maka MPR tidak lagi punya kewenangan untuk memilih presiden dan wakil presiden karena presiden dan wakil presiden di pilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.²⁵

Peraturan perundang-undangan harus dibedakan dari keputusan yang tidak bersifat mengatur (*regels*), keputusan yang berisi aturan (*normative*) sudah seharusnya tidak disebut sebagai peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*), melainkan hanya keputusan berupa penetapan administratif (*beschikking*).

Susunan hierarki peraturan perundang-undangan mengalami perubahan diantaranya:

Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/Peraturan Perundang-undangan
4. Peraturan Pemerintah

²⁵ Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi . . . Op. Cit.*, Hlm. 129

5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya (Peraturan Menteri, Intruksi Menteri)

Tap MPR No. III/MPR/2000

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang
4. Peraturan Perundang-undangan
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah.²⁶

Jenis hierarki peraturan perundang-undangan dalam pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah.²⁷

²⁶ Riri Nazriah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum . . .* Op. Cit., Hlm. 290

²⁷ Lihat *Undang-undang No. 10 Tahun 2004 Pasal 7 ayat (1). Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.*

Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan daerah Provinsi, dan
7. Peraturan daerah Kabupaten/Kota.²⁸

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki, peraturan perundang-undangan. Dalam tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan menunjukkan tingkat-tingkat daripada masing-masing bentuk yang bersangkutan dimana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada bentuk-bentuk yang tersebut belakangnya (dibawahnya). Disamping itu tata urutan hierarki peraturan perundang-undangan mengandung konsekuensi hukum bentuk peraturan atau ketetapan yang tingkatnya lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat didalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi. Terlepas dari soal siapakah yang

²⁸ Lihat *Undang-undang No. 12 Tahun 2011 pasal 7 ayat (1) . Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.*

berwenang memberikan penilaian terhadap materi peraturan serta bagaimana nanti konsekuensi apabila suatu peraturan itu materinya dinilai bertentangan dengan materi peraturan yang lebih tinggi.

Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat infriori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatnya dibawahnya). Hal dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip:

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
3. Isi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip diatas, harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanisme yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya, terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti, suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.²⁹

²⁹ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review* , UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 52-58.

E. METODE PENELITIAN

1. Objek penelitian

Obyek penelitian terhadap Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

2. Bahan Penelitian

a) Bahan hukum Primer

Yaitu bahan-bahan yang terikat dan berkaitan dengan obyek penelitian yaitu :

- a) Undang-undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan
- b) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- c) Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966
- d) Tap MPR No. III/MPR/2000

b) Bahan hukum sekunder

Yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan lebih lanjut dari bahan-bahan primer yaitu buku-buku yang menjelaskan tentang susun dan kedudukan ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

3. Tehnik Pengumpulan Data

Studi pustaka (*library research*), yaitu penulis mengkaji berbagai macam perundang-undangan, buku-buku surat kabar, tulisan ilmiah

dan literatur yang berhubungan dengan masalah yang tengah diteliti, dan mengacu pada sumber-sumber data yang dapat digunakan dalam penelitian ini. Teknik ini menggunakan cara mengkaji permasalahan hukumnya kemudian diterapkan alternatif pemecahan masalahnya.

4. Metode pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah Yuridis normatif, yaitu menganalisis permasalahan dari sudut/ menurut ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku.

5. Analisis data

Analisis data pada penelitian ini dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (*content analysis*) dengan langkah sebagai berikut:

1. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian
2. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematikan.
3. Data yang telah disistematikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA HUKUM, HIERARKI NORMA HUKUM & HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. KONSEP NEGARA HUKUM

Dalam ilmu pengetahuan ketatanegaraan konsep negara hukum merupakan obyek studi yang selalu aktual untuk dikaji. Pengertian negara hukum sejak jaman purba hingga sekarang ini masih terus berkembang. Aristoteles berpendapat bahwa pengertian negara hukum itu timbul dari *polis* yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah yang luas dan berpenduduk banyak. Dalam *polis* itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah, dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara. Menurut Aristoteles suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. “Aturan konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak”.

Dalam perkembangannya, konsep negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda, Immanuel Kant memberikan gambaran tentang negara hukum berfungsi sebagai penjaga malam, artinya tugas negara hanya menjaga saja hak-hak rakyat jangan diganggu atau dilanggar, mengenai kemakmuran rakyat negara

tidak boleh campur tangan negara sebagai *nachtwachker staat*. Pandangan Immanuel Kant ini bersifat liberal, dalam hal nama negara sejauh mungkin tidak campur tangan dalam urusan individu warganya.³⁰

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul sebelum terjadinya revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau, oleh karena itu unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu negara.

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan. Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Dalam bukunya *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum, cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles, menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.³¹

Bagi Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum, manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila,

³⁰ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, liberty Yogyakarta, Yogyakarta, 1999, Hlm 21

³¹ Azhari, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995, Hlm. 20

yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersifat adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “ negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.³²

Jadi keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara, agar manusia yang bersikap adil itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus dididik menjadi warga yang baik dan bersusila. Meskipun cita negara hukum telah lahir sekian abad yang lalu, tetapi untuk mewujudkannya dalam kehidupan bernegara hingga saat ini bukanlah persoalan yang mudah. Dalam perkembangannya terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Dengan kata lain, negara harus ditopang dengan sistem demokrasi. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.³³

Dalam kajian historis, perkembangan tipe negara hukum membawa konsekuensi terhadap peranan hukum administrasi negara. Semakin sedikit campur tangan negara dalam kehidupan masyarakat akan semakin kecil pula peranan hukum administrasi negara didalamnya. Sebaliknya dengan semakin

³² Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, Hlm. 109

³³ Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi & . . . Op. Cit*, Hlm. 2

intensifnya campur tangan negara semakin besar pula peranan Hukum Administrasi Negara.³⁴

1. Negara Polis/Polizei Staat

Negara polis ialah negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perkonomian. Pada tipe ini negara bertugas menjaga tata tertib saja atau dengan kata lain Negara Jaga Malam. Pemerintahan bersifat *monarchie abasolut*. Ciri dari tipe negara ini:

1. Penyelenggara negara positif (*bestuur*).
2. Penyelenggara negara negatif (menolak bahaya yang mengancam negara/keamanan).

Negara polis terkenal dengan slogannya “*sallus publica supreme lex*” (kepentingan umum sebagai yang harus diutamakan). Dan yang menentukan mana yang merupakan umum dan mana yang bukan adalah raja. Jadi bukan ditentukan oleh yang berkepentingan sendiri, yaitu orang banyak atau rakyat. Kebebasan mengeluarkan pendapat, apalagi mengkritik raja menjadi tabu bagi rakyat Perancis.³⁵

2. Negara hukum Liberal

Pemikiran negara hukum timbul sebagai reaksi atas konsep negara polis (polizei staat). Dengan mengikuti Hans Nawiasky, polizei terdiri atas dua hal, yaitu *Sicherheit polizei* yang berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan, dan *Verwaltung Polizei* atau *Wohlfart polizei* yang berfungsi sebagai penyelenggara perekonomian atau penyelenggara semua kebutuhan

³⁴ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata. . . Op. Cit*, Hlm. 1-2

³⁵ Ni'matul Huda, *Negara Hukum . . . Op. Cit*, Hlm. 3

hidup warga negara. Karena itu *Polizei Staat* (negara polisi) artinya negara yang menyelenggarakan ketertiban dan keamanan serta menyelenggarakan semua kebutuhan hidup warga negaranya.³⁶

Praktik kekuasaan sewenang-wenang dapat dilihat pada pemerintahan Louis XIV dari Perancis yang membawa akibat timbulnya Revolusi Perancis pada tahun 1789. Sejarah negara hukum diperancis dapat dianggap mulai sejak revolusi 4 Juli 1789 itu. Kalau pada masa sebelumnya yang berperan dalam kegiatan kenegaraan bersama raja hanyalah kaum bangsawan dan para pendeta saja, maka sejak saat itu kaum borjuis mulai memegang peranan dalam kegiatan kehidupan bernegara, dan semakin lama peran kaum borjuis ini semakin besar, terutama ketika raja memerlukan dana yang semakin besar untuk membiayai peperangan. Raja memerlukan bantuan dana yang cukup besar dari kaum borjuis, akibatnya peranan kaum borjuis dalam mengatur negara pun menjadi semakin besar. Sebab apabila raja tidak memperhatikan usulan kepentingan kaum borjuis ini tentulah raja tidak akan mendapatkan bantuan dana tersebut. Kehadiran golongan borjuis yang turut berperan dalam pemerintahan telah memberikan pengaruh yang cukup besar bagi lahirnya negara hukum di Perancis maupun di Jerman. Oleh karena itu konsep negara hukum hasil pemikiran kaum borjuis liberal ini pun dinamakan Negara Hukum Liberal. Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar supaya negara berstatus pasif artinya bahwa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai

³⁶ Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis yuridis Tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1994, Hlm. 44-45

dengan hukum. Di sini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.³⁷

3. Negara hukum formal

Negara hukum formal yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum.

Dengan pengaruh paham liberal dari Rousseau, F.J. Stahl menyusun negara hukum formal dengan unsur-unsur utamanya sebagai berikut:

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi.
- b. Penyelenggaraan negara berdasarkan trias politika (pemisahan kekuasaan).
- c. Pemerintahan berdasarkan pada undang-undang.
- d. Adanya peradilan administrasi.

Dari keempat unsur utama negara hukum formal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa menurut stahl negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang. Jadi hanya mengedepankan aspek formalnya saja, sehingga hak asasi dan kebebasan

³⁷ Azhari, *Negara Hukum Indonesia: Analisis . . . Op. Cit*, Hlm. 45

individu terlindungi secara formal. Dan hasilnya hanya membawa persamaan dalam aspek hukum dan politik saja.³⁸

4. Negara Hukum Materiil

Negara hukum materiil sebenarnya merupakan perkembangan lebih lanjut daripada negara hukum formal. Jadi apabila pada negara hukum formal tindakan dari penguasa harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas, maka dalam negara hukum materiil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas oportunitas.³⁹

Prinsip bahwa Indonesia suatu negara yang berdasarkan atas hukum dapat dikemukakan dua pemikiran yaitu bahwa kekuasaan tertinggi didalam negara Indonesia ialah hukum yang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga legislatif. Jadi suatu kedaulatan hukum sebagai penjelmaan lebih lanjut dari paham kedaulatan rakyat. Pemikiran kedua ialah bahwa sistem pemerintahan negara atau cara-cara pengendalian negara memerlukan kekuasaan (*power/macht*) namun tidak ada suatu kekuasaan pun di Indonesia yang tidak berdasarkan atas hukum.

Sjachran Basah dalam kaitannya dengan apa yang dikemukakan di atas berpendapat: "arti negara hukum tidak terpisah dari pilarnya itu sendiri, yaitu paham kedaulatan hukum. Paham itu adalah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tiada kekuasaan lain apapun, terkecuali kekuasaan hukum semata yang dalam hal ini bersumber pada Pancasila selaku sumber dari segala sumber hukum . . . kemudian, hal diatas itu dikontradiktifkan dan dipisahkan secara tegas antara negara hukum pada suatu

³⁸Ni'matul Huda, *Negara Hukum . . . Op. Cit*, Hlm. 6

³⁹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, Hlm. 54

pihak dan negara kekuasaan pada pihak lain yang dapat menjelma seperti dalam bentuk diktatur, atau bentuk lainnya semacam itu, yang tidak dikehendaki apabila dilaksanakan di persada pertiwi ini”.

Prinsip Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum maka konstitusi kita UUD 1945 telah menempatkan hukum dalam posisi yang supreme dan menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁴⁰

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machsstaat*).” Materi penjelasan tersebut kemudian diangkat kedalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 (perubahan ketiga) berbunyi: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Istilah *rechtsstaat* tidak lagi dimuat dalam UUD 1945. Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hokum yang juga dimuat dalam penjelasan, yakni: “pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat obsolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).” Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak obsolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan baru ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif, bukan sekedar asas belaka.⁴¹

⁴⁰ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat . . . Op. Cit*, Hlm 27

⁴¹ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, Hlm. 17

B. HIERARKI NORMA HUKUM

Hakikat norma hukum sebuah konstitusi tidak sama dengan norma hukum sebuah undang-undang meskipun lembaga pembentuk konstitusi dan pembentuk undang-undang merupakan lembaga yang sama. Di samping itu, sifat norma hukum yang terkandung dalam konstitusi tidak dapat disamakan dengan sifat norma hukum dengan undang-undang. Pada konstitusi, norma hukum lebih di tunjukan kepada struktur dan fungsi dasar dari negara; seluruh sistem pemerintahan suatu negara; yakni keseluruhan aturan yang menegakkan dan mengatur atau menguasai negara; sebagai aturan dasar hukum suatu *Gemeinwesen*; maka *verfassung* tidak dibatasi oleh suatu lembaga. Sementara itu pada undang-undang, norma hukum dibentuk oleh lembaga legislatif khusus untuk itu.⁴²

Tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya: “Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya” atau dalam hal UUD ada ungkapan “*the supreme law of the land*”. Mengapa tidak diatur? Antara lain karena tata urutan itu mempunyai konsekuensi, bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila ternyata

⁴² *Ibid.* Hlm. 42

peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtsweger nietig*). Konsekuensi ini telah dianggap ada walaupun tidak diatur, kecuali ada ketentuan yang sebaliknya, misalnya dalam UUD (seperti UUDS 1950 dan KRIS) disebutkan “Undang-undang tidak dapat diganggu gugat”. Di sini prinsip tata urutan tidak berlaku. Undang-undang (formal) akan tetap berlaku dan harus di terapkan walaupun bertentangan dengan UUD sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Prinsip atau ketentuan yang menyebutkan: “ undang-undang tidak dapat diganggu gugat” bertalian dengan ajaran “supremasi parlemen”. Di sini, UUD lebih dipandang sebagai “asas-asas umum” daripada sebagai kaidah hukum.⁴³

Faktor lain yang menyebabkan tidak ada kelaziman mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sistem hukum positif tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, melainkan meliputi juga hukum-hukum tidak tertulis (yurisprudensi, hukum adat, atau hukum kebiasaan). Kaidah-kaidah hukum tidak tertulis ini dapat juga dipergunakan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau sebaliknya, walaupun tidak bertalian dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Di Inggris, peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (*delegated legislation*) dapat diuji terhadap *common law* dan prinsip-prinsip umum seperti prinsip “bias, ultra vires” dan

⁴³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm. 201-202

lain-lain. Di Belanda, peraturan atau keputusan administrasi negara dapat diuji terhadap asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*beginselen van behoorlijk bestuur*).

Secara teoritik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau The hierarchy of law yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *Stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *Reine Rechtslehre* atau *The pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “command of the sovereign” kehendak yang berkuasa.⁴⁴

Teori Hans Kelsen menyatakan hukum positif Indonesia tersusun dalam tangga-tangga dari sebuah piramid. Dipuncak piramid adalah pancasila sebagai kaidah dasar (*grundnorm*) yang masih abstrak, berlaku umum, ditangga-tangga bawahnya terdapat kaidah-kaidah yang melaksanakan kaidah dasar itu yaitu : Undang-undang Dasar 1945, Undang-undang, Peraturan-peraturan dan Ketetapan-ketetapan. Maka dasar berlakunya dan legalitas ketetapan-ketetapan peraturan-peraturan, dasar berlakunya dan legalitas peraturan-peraturan adalah undang-undang, dasar berlakunya dan legalitas undang-undang adalah Undang-undang Dasar 1945 dan akhirnya dasar berlakunya dan legalitas undang-undang dasar 1945 adalah pancasila sebagai kaidah dasar merupakan dasar berlakunya

⁴⁴ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & . . . Op. Cit*, Hlm. 49

seluruh hukum positif Indonesia, dan tertib hukum positif Indonesia berdasarkan teori (*stufen theory*).⁴⁵

Dalam praktek, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (1) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (2) Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administrative (*beschikking*), dan (3) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis. Ketiga bentuk norma hukum tersebut diatas ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norm*, *vonnis* dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract*.⁴⁶

Terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut di atas dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif atau melalui kontrol hukum (*judicial*). Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik. Dalam hal ini, mekanisme kontrolnya disebut sebagai "*legislative control*" atau "*Legislative review*".⁴⁷

⁴⁵ Bachsan Mustafa, *Sketsa dari Tata Hukum Indonesia*, Armico, Bandung, 1982, Hlm. 10.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Op. Cit*, 2010, Hlm. 1

⁴⁷ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan. . .*, Op. Cit, Hlm. 23

C. HIERARKI PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

1. Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Di dalam Memorandum DPR-GR tertanggal 9 juni 1996 yang telah dilakukan oleh MPRS dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan juga oleh MPR dengan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973, Lampiran II tentang “tata urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia menurut UUD 1945” dalam huruf (a), disebutkan tata urutan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan Republik Indonesia ialah sebagai berikut:

Hierarki Peraturan Perundangan-undangan Menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966
<ol style="list-style-type: none"> 1. UUD 1945, 2. Ketetapan MPRS/MPR 3. UU/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, 4. Peraturan Pemerintah 5. Keputusan Presiden 6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti: <ol style="list-style-type: none"> a. Peraturan Menteri, b. Intruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Walaupun Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 itu dirasakan sangat besar kegunaannya dalam rangka penerbitan bagi peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu, tetapi terlihat juga adanya hal-hal yang kurang pada tempatnya, bahkan dirasakan di sana-sini masih terdapat kelemahan-kelemahan yang seharusnya tidak terjadi dalam ketetapan tersebut. Di samping itu jenis-jenis peraturan perundang-undangan dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut belum lengkap, karena dalam kenyataannya masih ditemukan jenis-jenis peraturan perundang-undangan lain seperti Keputusan Menteri, Keputusan Lembaga Pemerintah Non Departemen, Peraturan Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah.⁴⁸

Di tinjau dari segi sistem perundang-undangan, seharusnya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tidak hanya mengatur mengenai sumber, jenis dan tata urutan. Tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah prinsip mengenai materi muatan, batas-batas kewenangan berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan. Sampai saat ini tidak jelas perbedaan peraturan Pemerintah dan Keputusan sebagai peraturan Pemerintah, dan keputusan Presiden yang bersifat mengatur (*regelen*).⁴⁹

2. Hierarki Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000

Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, Peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi

⁴⁸ Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, Hlm. 68

⁴⁹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 1997, Hlm. 207

bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya dibawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.

TAP MPR Nomor III/MPR/2000
<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-undang Dasar 1945 2. Ketetapan MPR 3. Undang-undang 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) 5. Peraturan Pemerintah 6. Keputusan Presiden 7. Peraturan Daerah.

Meskipun Ketetapan MPR tersebut dimaksudkan untuk menyempurnakan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, namun perumusan bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut masih kurang sempurna dan mengandung beberapa kelemahan.⁵⁰

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & . . . Op. Cit*, Hlm. 56

3. Berdasarkan Undang-undang No. 10 Tahun 2004

Pada 24 Mei 2004, DPR dan Pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi Undang-undang (UU No. 10 tahun 2004). Undang-undang ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Di samping itu, diatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan (pasal 7). Sebelumnya hierarki peraturan perundang-undangan dituangkan dalam produk hukum Ketetapan MPR/MPRS.

Di dalam UU tersebut Ketetapan MPR/MPRS dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan dan mengembalikan kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) setingkat dengan undang-undang.

Penghapusan sumber hukum Ketetapan MPR dari tata urutan peraturan perundang-undangan dinilai tepat karena menurut Hamid S. Attamini Ketetapan MPR tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Yang termasuk peraturan perundang-undangan

adalah undang-undang kebawah, UUD dan TAP MPR harus dilepaskan dalam pengertian pengertian perundang-undangan.

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan pertama sampai keempat, makin berkembang pengertian bahwa format peraturan dasar ini, terutama menyangkut kedudukan Ketetapan MPR yang sejak lama mendapat kritik dari para ahli hukum tata negara, mengalami perubahan Kedudukan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan tidak dapat di pertahankan. Format peraturan dasar yang dapat dipertahankan secara akademis hanya naskah UUD dan Naskah Perubahan UUD, yang keduanya sama-sama merupakan produk MPR.⁵¹

Evolusi Hierarki Peraturan Perundang-undangan 1966-2004

TAP MPR No.XX/MPRS/1966	TAP MPR No. III/MPR/2000	UU Nomor 10 Tahun 2004
1. UUD RI 1945	1. UUD 1945	1. UUD RI 1945
2. TAP MPR	2. TAP MPR RI	2. UU/PERPU
3. UU/PERPU	3. UU	3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Pemerintah	4. PERPU	4. Peraturan Presiden
5. Keputusan Presiden	5. Peraturan Pemerintah	5. Peraturan Daerah:
6. Peraturan- peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:	6. Keputusan Presiden	a. Perda Provinsi dibuat DPRD Provinsi dengan gubernur
	7. Peraturan Daerah	b. Perda Kab./Kota dibuat oleh DPRD

⁵¹ Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori & Pengujian . . . Op. Cit*, Hlm. 81-82

<ul style="list-style-type: none"> • Peraturan Menteri • Instruksi Menteri • Dll. 		<p>Kab./Kota bersama Bupati/Walikota</p> <p>c. Perat. Desa/Perat. Yang setingkat dibuat oleh BPD atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.</p>
--	--	--

4. Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011

Pada 12 Agustus 2011, Pemerintah telah mengundang UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Dengan berlakunya UU yang baru ini otomatis UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi.

HIERARKI MENURUT UU NOMOR 12 TAHUN 2011

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;

4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Perubahan yang dimunculkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 diantaranya Ketetapan MPR yang didalam UU No. 10 tahun 2004 dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan, dalam UU No. 12 tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada di bawah UUD 1945 seperti yang pernah diatur dalam Ketetapan MPR No III/MPR/2000. Di dalam Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) huruf b di jelaskan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.⁵²

⁵² Ibid. Hlm, 87

Keberadaan Ketetapan MPR setelah Perubahan Undang-undang Dasar 1945 masih menimbulkan persoalan, karena masih ada tiga Ketetapan MPR yang dinyatakan berlaku. Padahal, Ketetapan MPR sudah tidak lagi menjadi sumber hukum formal sejak berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal itu terjadi karena sebagian dari substansi Ketetapan MPR tersebut belum tertampung di dalam peraturan perundang-undangan dan untuk menghindari adanya kekosongan hukum, misalnya beberapa masalah akibat terpisahnya Timor Timur dari Indonesia. Untuk itu, Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku harus dipandang tidak lagi sebagai sumber hukum formal tetapi sebagai sumber hukum materiil.⁵³

Isi ketentuan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 ini sesungguhnya sama dengan isi Pasal 7 Ayat (4) UU No. 10 tahun 2004. Tetapi patut disayangkan UU No. 12 Tahun 2011 juga tidak menentukan secara pasti apa saja materi muatan dari pelbagai jenis peraturan tersebut, serta bagaimana penjenjangan atau hirarki dari peraturan-peraturan tersebut dan bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan perjenjanganannya dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

Oleh karena pengaturan dalam Pasal 8 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 ada kemiripan dengan pengaturan dalam Pasal 7 Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004, menurut Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah dalam bukunya *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan* “Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah mencoba mendekati persoalan tersebut dengan mengutip pendapat Jimly Asshiddiqie ketika

⁵³ Riri Nazriah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum . . .* Op. Cit., Hlm. 310

menganalisis ketentuan Pasal 7 Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004, menurut Jimly Asshiddiqie “sangatlah rumit dan banyak masalah yang timbul dari pengaturan yang tercantum dalam Pasal 7 Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004 tersebut. Sehingga jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebut dalam Pasal 7 ayat (1) menjadi demikian banyak dan mungkin saja menimbulkan kebingungan akibat tidak menentukannya bentuk, jenis, materi muatan, daya ikat, dan hierarki. Di samping itu antara bunyi teks pasal dan penjelasannya juga belum tentu sejalan.”⁵⁴

Ada yang berpandangan bahwa letak kedudukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara lain selain DPR dan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 berada dibawah Undang-undang, tetapi tidak dapat dikatakan sejajar dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan lainnya di bawah Undang-undang. Persoalan lain yang juga menjadi bahan perbincangan dimasyarakat adalah dimunculkannya Ketetapan MPR sebagai sumber hukum formil yang hierarkinya berada di bawah UUD. Pertanyaannya, pertama, benarkah Ketetapan MPR yang dimaksud oleh UU No. 12 Tahun 2011 hanya sekedar memberi payung bagi berlakunya sejumlah Ketetapan MPRS/MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003. Karena didalam UU No. 12 Tahun 2011 tidak ada satu pasal pun larangan untuk membuat Ketetapan MPR yang baru. Kedua, siapa yang dapat

⁵⁴ Ibid. Hlm. 89

menguji Ketetapan MPR? Dapatkah Mahkamah Konstitusi menguji Ketetapan MPRS/MPR tersebut.⁵⁵



⁵⁵ Ibid, Hlm. 91

BAB III

KEDUDUKAN KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN (Studi Terhadap UU No. 12 Tahun 2011)

A. Deskripsi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

Pada 12 Agustus 2011, pemerintah telah mengundangkan UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan UU No. 10 Tahun 2004. Dengan berlakunya UU yang baru ini otomatis UU No. 10 Tahun 2004 dicabut dan tidak berlaku lagi. Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

1. Materi dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam setiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-undang sebelumnya, terdapat materi muatan yang baru yang ditambahkan dalam Undang-undang ini, yaitu antara lain:⁵⁶

1. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
2. Perluasan cakupan Perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk prolegnas dan prolegda melainkan juga Perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
3. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
5. Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
6. Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-undang ini.

⁵⁶ Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori & Pengujian . . . op. Cit*, Hlm. 86

Undang-undang No. 12 tahun 2011 mengatur hierarki peraturan perundang-undangan didalam Pasal 7 ayat (1) sebagai berikut:

HIERARKI MENURUT UU NOMOR 12 TAHUN 2011
1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Perubahan yang dimunculkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 antara lain, *pertama*, Ketetapan MPR yang didalam UU No. 10 Tahun 2004 dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan, dalam UU No 12 Tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada dibawah UUD 1945 seperti yang pernah diatur dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

Di dalam penjelesan Pasal 7 Ayat (1) huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan

Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.⁵⁷

B. Kedudukan TAP MPR dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011

Dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1) huruf b dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.⁵⁸

Kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan memang mengundang kritik dari akademisi. Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia Jimly Asshiddiqie menyatakan sebenarnya penempatan TAP

⁵⁷ *Ibid*, Hlm. 87

⁵⁸ Lihat *Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

MPR di atas Undang-undang adalah keliru, Menurutnya, TAP MPR seharusnya sederajat dengan Undang-undang sehingga bisa dibatalkan jika bertentangan dengan konstitusi melalui pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Pendapat senada juga dikemukakan Pengajar Ilmu Peraturan Perundang-undangan Universitas Indonesia Sonny Maulana Sikumbang menilai masuknya TAP MPR ke dalam hierarki merupakan langkah mundur. Karena, menurut Sonny, dahulu TAP MPR sudah dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan. Sonny menilai kembalinya TAP MPR ke dalam hierarki merupakan tarik menarik dalam menyusun hierarki Peraturan Perundang-undangan.⁵⁹

Jauh sebelumnya, mengenai kedudukan TAP MPR Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Sri Soemantri pernah berpendapat bahwa setelah amandemen UUD 1945 terjadi perubahan mendasar atas kedudukan MPR. MPR, menurutnya, tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi dan tidak akan ada lagi bentuk hukum yang namanya ketetapan MPR. Dalam kesempatan yang sama, pakar Ilmu Peraturan Perundang-undangan UI yang kini adalah hakim MK Maria Farida Indrati juga menyatakan bahwa karena sekarang presiden dipilih oleh rakyat, maka Presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR sehingga untuk selanjutnya tidak boleh ada lagi TAP yang memberikan mandat ke presiden. MPR, menurutnya, tidak berwenang membuat ketetapan yang bersifat mengatur, tapi sebatas ketetapan MPR yang bersifat *beshicking*.⁶⁰

⁵⁹ <http://detik.com/> Tarik Menarik dalam Menyusun Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Diakses pada tanggal 19 Januari 2012.

⁶⁰ <http://detik.com/> Status TAP MPR Pasca Amandemen UUD. Diakses pada tanggal 19 Januari 2012.

Perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”, secara langsung berpengaruh terhadap kedudukan MPR. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, tetapi berubah status hanya menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, dengan komposisi keanggotaan, kedudukan dan wewenang yang tidak sama dengan sebelumnya. Perubahan tersebut mempengaruhi aturan-aturan yang berlaku baik yang diatur dalam UUD 1945 maupun Ketetapan MPR. MPR dipandang sudah tidak tepat lagi untuk mengeluarkan produk hukum yang bernama Ketetapan, karenanya perlu dilakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.⁶¹

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, perubahan konstitusi tahun 2002 menugaskan kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap Ketetapan MPR/S. tugas seperti ini bukanlah hal yang baru dalam sejarah MPR. Pada masa Orde Baru MPRS dan MPR pernah meninjau beragam produk-produk hukum, dengan melakukan hal-hal berikut:⁶²

1. Melihat kesesuaian antara isi dan tujuan dengan kehendak rakyat. Apabila materinya masih sesuai maka dituangkan dalam Undang-undang, jika tidak sesuai maka dinyatakan tidak berlaku.
2. Melihat kesesuaian antara materi yang diatur dengan konstitusi, apabila bertentangan dengan konstitusi maka dicabut atau dihapus.

⁶¹ Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap produk . . . Op. Cit*, Hlm. 185-186

⁶² *Ibid*, Hlm. 186.

3. Melihat kesesuaian dengan kondisi dan situasi sekarang yang dilakukan dengan cara meneliti perubahan yang terjadi di bidang politik, ketatanegaraan, ekonomi, sosial dan budaya untuk dirumuskan kebijakan baru.
4. Mengelompokkan sejumlah ketetapan dalam kategori *einmahlig*.

Sebagai produk legislatif yang di lahirkan oleh sebuah lembaga negara yang tidak secara tegas ditugasi oleh Undang-undang Dasar, Ketetapan MPR dalam kenyataannya harus menghadapi suatu peninjauan kembali, suatu *review*. Jika melihat kepada hasil peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR diatas, nampak bahwa keberadaan Ketetapan MPR setelah dilakukan peninjauan tersebut, masih harus ditinjau ulang untuk menentukan nasibnya di masa yang akan datang. Dari sistem hukum *judicial review* dan *legislative review*, dengan mengkaitkan pada metode peninjauan terhadap Ketetapan MPR, maka jelas bahwa MPR telah memilih *legislatif review*, untuk melakukan *review*, yaitu suatu peninjauan kembali terhadap seluruh Ketetapan MPR yang pernah diterbitkan.

Berdasarkan kembali hasil peninjauan tersebut, ternyata masih ada beberapa Ketetapan MPR yang perlu ditinjau kembali yaitu, *pertama*, Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing (Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003). Untuk menyatakan status hukum Ketetapan MPR tersebut, tentunya perlu dikaitkan dengan keberadaan Ketetapan MPR dimasa yang akan datang, apakah MPR sudah berketetapan untuk tidak menerbitkan Ketetapan MPR lagi atau sebaliknya.

Jika MPR sudah memutuskan tidak akan lagi mengeluarkan produk hukum bernama Ketetapan MPR, sebaiknya Pasal 2 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tersebut ditinjau ulang, apakah Ketetapan-ketetapan MPR tersebut akan dimasukkan menjadi materi muatan Undang-undang. Dengan demikian untuk melakukan peninjauan terhadap Ketetapan-ketetapan MPR tersebut perlu diserahkan kepada lembaga lain bukan dilakukan oleh lembaga MPR sendiri karena MPR adalah lembaga politik.

Kedua, Ketetapan MPR yang berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004, terhadap ketetapan MPR tersebut tidak perlu dilakukan tindakan apa-apa, karena Ketetapan MPR akan berakhir dengan sendirinya yaitu sampai terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2004. *Ketiga*, terhadap Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003, karena bentuk hukum yang dipilih disini sudah jelas yaitu undang-undang maka, persoalan mengenai ketetapan-ketetapan MPR tersebut tentunya diserahkan kepada pemerintah dan DPR untuk menetapkan undang-undang yang akan mengaturnya.⁶³

Setelah pelaksanaan Pemilu tahun 2004, penyelenggaraan negara Republik Indonesia mengalami perubahan yang mendasar. Hal tersebut terlihat dalam pelaksanaan fungsi dan wewenang dari berbagai lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang dilaksanakan sesuai dengan Perubahan UUD 1945. Status hukum Ketetapan MPR setelah Pemilu Tahun 2004 sangat erat kaitannya dengan materi muatan yang terkandung dalam setiap Ketetapan MPR tersebut. Selain itu

⁶³ Ibid, Hlm. 223-224

status hukum Ketetapan MPR berhubungan pula dengan sifat aturan hukum yang dirumuskan di dalamnya.⁶⁴

Menurut Pasal 2 Ketetapan MPR No I/MPR/2003 ada 3 (tiga) Ketetapan MPR/S yang masih dipertahankan, yaitu Ketetapan MPR/S No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme; Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi; dan Ketetapan MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur, yang kesemuanya merupakan Ketetapan MPR/S yang bersifat *regeling* (mengatur).

Ada beberapa alasan yang menjadi dasar pertimbangan bahwa Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 dinyatakan masih berlaku sebagai Pedoman dalam Kebijakan Politik Nasional yaitu:

- a. Ideologi dalam ajaran Komunisme, Marxisme / Leninisme bertentangan dengan ideologi Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga Ketetapan tersebut harus dipertahankan. Jika Ketetapan ini dicabut akan berakibat ajaran Komunisme, Marxisme/leninisme, dan organisasi semacam PKI akan hidup kembali sehingga dapat menyebabkan munculnya kembali trauma sejarah pengkhianatan PKI terhadap bangsa Indonesia.

⁶⁴ Ibid, Hlm. 305

- b. Pada hakikatnya ketetapan ini memiliki semangat sebagai “aturan dasar bernegara” untuk menyelamatkan ideologi negara Pancasila dan mencegah kembali terjadinya tragedi politik dalam suasana traumatik, seperti yang terjadi di tahun 1965 saat terjadi G 30 S/PKI. Dengan demikian, penetapan kembali keberlakuan ketetapan ini adalah untuk menegaskan bahwa ideologi dan gerakan Komunisme, menyimpang dari cita-cita demokrasi Indonesia, sehingga gerakan politik untuk menegakkan paham Komunisme, seperti pendirian Partai Politik dan Organisasi Kemasyarakatan yang berasaskan/berpahamkan Komunisme, Marxisme dan Leninisme harus tetap dilarang. Namun sesuai dengan substansi ketetapan ini sendiri, kajian untuk kepentingan ilmiah dan akademis masih tetap dibenarkan.
- c. Berkenaan dengan hak-hak politik eks PKI dan /atau keturunannya, yang pernah mengalami perlakuan diskriminatif pada masa sebelumnya, sudah dikembalikan sesuai dengan semangat keadilan, hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia sesuai dengan kedudukannya sebagai warga negara.⁶⁵

Terhadap Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dasar pertimbangan ketetapan tersebut dinyatakan masih berlaku sebagai Pedoman politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi yaitu:⁶⁶

⁶⁵ Pasal 60 huruf g Undang-undang No. 12 tahun 2003

⁶⁶ Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap produk . . . Op. Cit*, Hlm. 311

- a. Ketetapan ini menjadi acuan dasar yang mendorong terwujudnya demokrasi ekonomi agar lebih tertumpu pada penguatan ekonomi, usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi sebagai pilar utama ekonomi nasional. Pelaksanaanya, bagaimanapun, memerlukan kemauan politik yang lebih kuat dari seluruh penyelenggara negara dalam rangka pemberdayaan ekonomi rakyat secara meluas, baik kuantitatif, sehingga menjadi basis sistem ekonomi nasional yang kokoh. Untuk itu masih diperlukan penyempurnaan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjamin komitmen pemerintah dalam memberdayakan ekonomi rakyat dan koperasi, termasuk keterkaitannya dengan jaringan dan kemitraan usaha dasar dan BUMN, menuju terintegrasinya pelaku-pelaku ekonomi ke dalam sistem ekonomi nasional.
- b. Praktik demokrasi ekonomi dalam sistem ekonomi nasional tengah beradaptasi dengan kecenderungan ekonomi global, sebagaimana ditunjukkan antara lain dengan terbentuknya beberapa peraturan perundang-undangan, seperti, UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, serta berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, yang mendorong dan memperkuat demokrasi ekonomi.
- c. Peraturan perundang-undangan yang perlu dibentuk dan telah dituangkan dalam program Legislasi Nasional DPR RI Tahun 2005-2009.

- d. Ketetapan MPR ini diharapkan menjadi pedoman dalam penyelenggaraan ekonomi nasional oleh para penyelenggara Negara.

Mengenai Ketetapan MPR No. V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur. Secara umum Ketetapan ini berisi sikap MPR terhadap hasil penentuan pendapat yang dilakukan di Timor Timur. Terhadap materi yang terkandung dalam ketetapan ini terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian.

Dari uraian di atas nampak bahwa, keberadaan Ketetapan MPR/S setelah perubahan UUD 1945 masih menimbulkan persoalan, status hukumnya tidak jelas karena ketetapan tersebut dalam kenyataannya masih berlaku, tetapi tidak lagi sebagai sumber hukum formal. Untuk itu, upaya menyikapi ketidakjelasan status Ketetapan MPR/S seharusnya segera dibentuk peraturan perundang-undangan guna menampung persoalan-persoalan yang berkaitan dengan masalah tersebut dan Ketetapan MPR yang masih dinyatakan berlaku hanya dijadikan sumber hukum materiil.⁶⁷

Jika dipandang dari segi bentuknya dan lembaga yang berwenang menetapkannya, jelas bahwa Ketetapan MPRS sama sekali bukanlah undang-undang. Ketetapan MPR/S yang masih berlaku dapat dinilai lebih tinggi dari undang-undang dan karena itu setara dengan undang-undang dasar, karena beberapa alasan.⁶⁸

⁶⁷ Ibid, Hlm. 315

⁶⁸ *Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 Pasal 90 tentang Peraturan Tata Tertib MPR*

1. Secara historis kedudukannya pernah lebih tinggi daripada kedudukan undang-undang seperti ditentukan oleh Tap MPR No. III/MPR/2000.
2. Dari segi bentuknya Ketetapan MPR/S jelas bukan berbentuk undang-undang, sehingga tidak dapat disetarakan dengan undang-undang.
3. Dari segi lembaga pembentuk atau lembaga negara yang menetapkannya, jelas pula bahwa Ketetapan MPR/S tidak ditetapkan oleh pembentuk undang-undang melainkan oleh MPR/S.

Untuk memastikan status hukum Ketetapan MPR/S yang masih berlaku, menurut Jimly Asshiddiqie pilihannya hanya ada dua kemungkinan, yaitu bahwa ketetapan dinilai mempunyai status sebagai undang-undang dasar atau undang-undang. Apabila disetarakan kedudukannya dengan undang-undang dasar, maka berarti ketetapan itu tidak dapat diubah atau dicabut kecuali melalui mekanisme perubahan undang-undang dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 37 UUD 1945. Sedangkan apabila disetarakan dengan undang-undang, berarti dapat dicabut dan atau diubah oleh DPR atau bersama-sama dengan Presiden, yaitu dengan undang-undang.⁶⁹

Apabila Ketetapan MPR/S tersebut dianggap dapat diubah dengan undang-undang, berarti ketetapan tersebut dapat pula diuji oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Ketetapan MPR/S yang masih ada berisi norma-norma hukum yang setara dengan materi undang-undang. Karena itu,

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hlm. 73

ketetapan MPR/S tersebut dapat dikatakan sebagai undang-undang dalam arti materiel (*wet in materiele zin*). Dengan status hukum sebagai “*wet in materiele zin*” itu, maka prosedur pencabutannya, perubahannya, penerapan dan penegakannya oleh aparat penegak hukum, ataupun pengujian atas konstitusionalitasnya sebagai undang-undang dalam arti materiel haruslah didasarkan atas ketentuan mengenai pencabutan, perubahan, penerapan, dan penegakan serta pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang sebagaimana mestinya. Dengan demikian, lembaga negara yang dapat menentukan status hukum dan materi ketetapan MPRS/S yang masih ada tersebut untuk selanjutnya adalah lembaga-lembaga pembentukan, perubahan, atau pembatalan undang-undang.⁷⁰

Alternatif penyelesaian terhadap status hukum ketetapan MPR/S yang masih berlaku dimasa yang akan datang ialah perlu adanya suatu sikap yang dituangkan dalam suatu putusan: *pertama*, materi yang ada dalam Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 dimasukkan kedalam undang-undang (Parati Politik) misalnya dengan rumusan: “Dilarang mendirikan partai Komunis atau organisasi kemasyarakatan yang berasaskan/ berpahamkan komunisme, marxisme dan leninisme di Indonesia”. *Kedua*, terhadap Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 disarankan tetap berlaku karena jika undang-undangnya telah ada maka, keberlakuan Ketetapan ini akan selesai. *Ketiga*, amanat Ketetapan MPR No. V/MPR/1999 segera diselesaikan oleh pemerintah Indonesia, mengingat Timor

⁷⁰ Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap produk . . . Op. Cit*, Hlm. 317-318

Timur sekarang sudah lepas dari Indonesia dan menjadi negara merdeka. Materi Ketetapan tersebut disarankan masuk menjadi materi muatan undang-undang.⁷¹

Bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh MPR ini (Ketetapan) derajatnya di bawah UUD 1945, akan tetapi atas undang-undang. Yang menjadi masalah ialah baik UUD 1945 maupun Ketetapan MPR dibuat dan dikeluarkan oleh MPR, sedangkan derajatnya tidak sama, persoalan yang muncul, apakah materi muatan Undang-Undang Dasar sama dengan materi muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan dimana sesungguhnya pengaturan mengenai Ketetapan MPR harus ditempatkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, sehingga muncul kontroversi diantara para ahli hukum Ketatanegaraan mengenai konstitusionalitas Ketetapan MPR tersebut. Untuk menjawab pertanyaan tersebut terlebih dahulu akan dikemukakan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sri Soemantri mengenai Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.⁷²

MPRS dalam sidangnya tanggal 5 Juli 1966 telah menetapkan Ketetapan MPRS-RI No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Apabila kita mempelajari Ketetapan MPRS di atas, ternyata isinya berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR). Dalam sidangnya tanggal 9 Juni 1966 pimpinan DPR-GR telah menyampaikan kepada MPRS sebuah Memorandum yaitu berisi:

⁷¹ Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan . . .* Op. Cit. Hlm. 318-320

⁷² Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan . . .* Op. Cit. Hlm. 171

1. Tentang sumber Tata Tertib Hukum Republik Indonesia
2. Tentang Tata urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia
3. Tentang Susunan Kekuasaan dalam Negara Republik Indonesia.

DPR-GR menyampaikan Memorandum tersebut kepada MPRS karena dalam pemerintahan Orde Lama Pancasila tidak dijadikan atau tidak dipergunakan sebagai sumber tertib hukum dalam keputusan-keputusan tertentu. Hal ini antara lain dapat dibuktikan adanya konsep “Nasakom” sebagai bagian dari sistem politik yang berlaku pada waktu itu. Diajukannya hierarki peraturan perundang-undangan seperti tercantum dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 antara lain disebabkan Dekrit Presiden 5 Juli 1956 telah dijadikan dasar hukum bagi Penetapan Presiden yang sederajat dengan undang-undang. Dengan diberlakukannya UUD 1945, maka semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dan akan dikeluarkan seharusnya berdasarkan UUD 1945, yang sejak tanggal 5 Juli 1959 merupakan hukum Dasar tertulis.⁷³

Di dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 juga dimuat susunan kekuasaan dalam negara Republik Indonesia. Dikemukakannya susunan kekuasaan itu disebabkan pada pemerintah Orde lama, semua kekuasaan dalam negara bersumber pada Presiden RI.

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengakui kehadiran praktik atau kebiasaan ketatanegaraan seperti disebutkan dalam penjelasan UUD 1945: “Undang-undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar

⁷³ Ibid, Hlm. 172

negara itu, Undang-undang dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang disampingnya Undang-undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis". Sebagaimana telah tersebut di atas, bahwa bentuk Tap MPR mulai dikenal sejak tahun 1960 yaitu sejak MPRS pertama kali bersidang dan membuat keputusan-keputusan praktik ini berjalan dan diteruskan oleh MPR. Karena telah berjalan cukup lama dan diterima sebagai bagian dari praktik ketatanegaraan Indonesia, maka bentuk Tap MPR dapat dipandang sebagai salah satu peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam ketentuan mengenai Peraturan Tata Tertib MPR, disebutkan bahwa Ketetapan MPR bersifat mengikat ke dalam dan ke luar MPR. Sedangkan putusan MPR yang semata-mata mengikat ke dalam disebut Keputusan MPR.⁷⁴

Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Jimly Asshiddiqie menjelaskan, jika TAP MPR yang ada saat ini diperlakukan di atas undang-undang dan di bawah UUD 1945, maka tidak ada lembaga yang berwenang mengubahnya. Sebab, DPR dan pemerintah hanya berwenang mengubah UU dan MPR hanya berwenang mengubah UUD. "Ini konstruksi berpikir yang tidak benar. Berarti TAP MPR akan berlaku sampai kiamat," kata Jimly saat dihubungi wartawan, Jumat (22/7/2011). Lebih jauh Jimly menilai, dimasukkannya kembali TAP MPR ke dalam produk peraturan perundang-undangan, lebih karena ketakutan psikologis pihak tertentu terhadap salah satu TAP MPR. "Itu ketakutan

⁷⁴ Ibid, hlm 173

psikologis saja," kata Jimly tidak merinci TAP MPR yang dimaksud.⁷⁵

Ketetapan MPR memang berkedudukan di bawah UUD 1945, walaupun keduanya ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga yang sama yaitu MPR. Dilihat dari segi ini jelas, bahwa materi muatan kedua peraturan perundang-undangan itu berbeda dan harus dibedakan. Yang menjadi pertanyaan adalah dimana letak perbedaan antara materi muatan UUD 1945 dengan Ketetapan MPR?

Setiap konstitusi atau undang-undang dasar yang ada di dunia pada dasarnya berisi tiga macam materi muatan, yaitu: a). jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; b). susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; c). pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Kalau demikian, Ketetapan MPR tidak dapat mengatur materi muatan tersebut di atas. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara dimaksudkan agar para penguasa dalam negara, baik yang berada dalam badan eksekutif maupun dalam badan legislatif dan lain-lain, tidak melakukan tindakan sewenang-wenang yang mengurangi, apalagi menghapuskan hak-hak asasi tersebut. Oleh karena jaminan ini mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, maka hal itu harus diatur dan diletakkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar yang dalam setiap negara mempunyai derajat yang paling tinggi. Bahkan sesuai dengan asas ilmu hukum,

⁷⁵ <http://Detiknews.com/> *Masuknya Tap MPR kedalam Hierarki perundang-undangan.*
Diakses pada tanggal 19 Januari 2012

setiap peraturan perundang-undangan, apapun bentuknya, harus sesuai, tidak bertentangan, dan melaksanakan konstitusi atau undang-undang dasar itu.

Demikian juga mengenai sesuatu yang bersifat pokok yang berkenaan dengan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan harus diatur dalam konstitusi, oleh karenanya hal itu merupakan materi muatan undang-undang dasar. Dengan demikian materi muatan yang diatur dalam Ketetapan MPR adalah hal-hal yang merupakan pelaksanaan UUD 1945 atau yang diperintahkan oleh undang-undang dasar.⁷⁶



⁷⁶ Ibid. Hlm. 174

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis di atas, maka kesimpulan yang dapat diambil adalah Dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1) huruf b dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Jika TAP MPR yang ada saat ini diperlakukan di atas undang-undang dan di bawah UUD 1945, maka tidak ada lembaga yang berwenang mengubahnya. Sebab, DPR dan pemerintah hanya berwenang mengubah UU dan MPR hanya berwenang mengubah UUD.

Kedudukan TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, akan menimbulkan permasalahan berkaitan dengan masalah pengujiannya. Lembaga manakah yang berwenang menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Demikian pula jika ada peraturan dibawah Ketetapan Majelis Permusyawaratan

Rakyat bertentangan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat lembaga mana yang berwenang untuk mengujinya.

B. Saran

Sejak berlakunya Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tap MPR telah kembali masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, masuknya TAP MPR kedalam hierarki tidak sesuai karena MPR bukan menjadi lembaga tertinggi negara, untuk memperjelas kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan seharusnya rekomendasi yang dapat penulis sampaikan terkait dengan kesimpulan diatas adalah:

1. Sebaiknya Pemerintah mengkaji kembali apakah TAP MPR masih berlaku dalam sumber hukum formil sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.
2. Penetapan MPR ditinjau ulang, mana yang masuk dalam materi muatan Undang-undang Dasar 1945 dan mana yang masuk materi muatan Undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.

Abu Daud Busroh & Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

Azhari, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995.

Azhari, *Negara Hukum: Analisis Yuridis Tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1994.

Bachsan Mustafa, *Sketsa dari Tata Hukum Indonesia*, Armico, Bandung, 1982

Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Alumni, Bandung, 1997.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum & Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1999.

- Jimly Assiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011.
- Nurrudin Hady, *Teori Konstitusi & Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Demokrasi Pasca Amandemen UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2010.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1996.
- Riri Nazriah, *MPR RI Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003

Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

TAP MPR No. II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Perwakilan.

Ketetapan MPR No. III Tahun 2000

TAP MPR Nomor I Tahun 2003

C. Data Elektronik

<http://beritaNusantara.com/> Risalah TAP MPR kembali masuk Peraturan Perundang-undangan, Diakses pada tanggal 5 Oktober 2011.

<http://detik.com/> Tarik Menarik Dalam Menyusun Hierarki Peraturan Perundang-undangan, Diakses pada tanggal 19 Januari 2012.

<http://detik.com/> Status TAP MPR Pasca Amandemen UUD, Diakses pada tanggal 19 Januari 2012.

<http://detiknews.com/> Masuknya TAP MPR kedalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan. Diakses pada tanggal 19 Januari 2012.